

Unntak fra offentlig søkerliste til stilling som direktør for Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten

4.2.2022 (2021/49332)

Saken gjelder offentlig søkerliste til stillingen som direktør for Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten. Navnene til fire søkere ble unntatt offentlighet. Helse- og omsorgsdepartementet begrunnet dette med at disse søkerne på søknadstidspunktet ledet arbeidsplasser i omstillings- eller omorganiseringsprosesser.

Ombudet er kommet til at departementets begrunnelse for å unnta navnene fra den offentlige søkerlisten ikke er tilstrekkelig, jf. offentleglova § 25. Videre har ombudet kommet til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 og at departementet ikke har foretatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11. Det kreves særlige grunner for å unnta en søker fra søkerlisten til en lederstilling. Det må foretas en konkret avveining av behovet for unntak opp mot behovet for offentlighet for den enkelte søker. I denne saken har departementet ikke i tilstrekkelig grad konkretisert de særlige grunnene som kan begrunne unntak fra den offentlige søkerlisten eller vurdert momentene som taler for offentlighet.

Sakens bakgrunn

Stillingen som direktør for Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten ble utlyst i oktober 2021, med søknadsfrist 7. november 2021. Åtte av søkerne ba om å bli unntatt den offentlige søkerlisten, hvorav anmodningene til fire av søkerne (søker nr. 6, 9, 11 og 17) ble etterkommet av Helse- og omsorgsdepartementet. Departementet la vekt på at disse fire søkerne oppga at de på søknadstidspunktet ledet omstillings- og omorganiseringsprosesser på sin nåværende arbeidsplass, og at det ville skape uro dersom det ble kjent at de søkte ny jobb.

A krevde i brev 8. november 2021 innsyn i de fire navnene som var unntatt offentlighet. Innsynskravet ble avslått 10. november 2021 og i brev 15. november 2021 ga Helse- og omsorgsdepartementet en nærmere begrunnelse for avslaget. Departementet viste til at søkerne begrunnelser for å bli unntatt søkerlisten var vurdert etter offentleglova § 25 annet ledd og at det var lagt vekt på de momenter som fremgår av loven, samt Sivilombudets uttalelser og juridisk teori.

A klaget deretter i brev 17. november 2021 saken inn for Sivilombudet.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsesbrev herfra ba vi Helse- og omsorgsdepartementet redegjøre nærmere for sin beslutning om å unnta enkelte av søkerne offentlighet etter offentleglova § 25 annet ledd. Vi spurte blant annet om departementet hadde vurdert om stillingen som direktør av Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten er å anse som en stilling av særlig offentlig interesse og om departementet mente saken var tilstrekkelig opplyst. I tillegg spurte vi om departementet hadde vurdert merinnsyn etter offentleglova § 11 ved behandlingen av klagerens innsynskrav.

Departementet svarte på undersøkelsen i brev 10. januar 2022, og skrev at den aktuelle stillingen er av særlig offentlig interesse. Fire av søkerne var likevel unntatt offentlighet som følge av at de var sentrale i omstillingsprosesser i virksomhetene de var ansatt i på søknadstidspunktet.

Departementet vurderte omstillingsprosessene slik at de var pågående eller nært forestående, og at dette var prosesser utover det som skjer ordinært i alle virksomheter.

Departementet ga likevel uttrykk for at de burde ha innhentet ytterligere opplysninger om søker nr. 11, og at begrunnelsen denne søkeren hadde oppgitt ikke var tilstrekkelig til at departementet kunne oppfylle kravene i forvaltningsloven § 17 første ledd om å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Videre skrev departementet at det ble foretatt en merinnsynsvurdering i forbindelse med vurderingen av om søkerne skulle bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Departementet hadde da veid hensynet til den særlige offentlige interessen for stillingen og kontrollhensyn opp mot de hensyn som talte mot oppføring på offentlig søkerliste. Departementet la til grunn at offentliggjøring i disse tilfellene ville kunne være til skade for de aktuelle virksomhetene og tilla dette størst vekt etter en konkret vurdering.

Klageren fikk anledning til å kommentere departementets redegjørelse.

Sivilombudets syn på saken

Det følger av offentleglova § 25 annet ledd at det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om en søker dersom vedkommende ber om det. Ved vurderingen av om søkeren kan unntas, skal det legges vekt på om det knytter seg særlig offentlig interesse til stillingen.

Hva som ligger i at det er knyttet særlig offentlig interesse til stillingen er omtalt slik i forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 148:

«I vurderinga må det leggjast vekt både på den interessa ålmenta har i innsyn i saka, rekrutteringsomsyn og personvernomsyn. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal bli teken til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. Dette inneber at det som hovudregel skal særlege grunnar til for at ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista kan bli tatt til følgje når det gjeld leiande stillingar. Dette inneber ikkje at det aldri bør vere høve til å ta oppmodinga til følgje i slike tilfelle, men at forvaltningsorganet konkret må vurdere kvar søkjar, og at kontrollomsynet normalt vil vege tungt ved denne typen tilsetjingar.»

Direktøren for Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten er øverste leder av et statlig forvaltningsorgan. Ombudet er derfor enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at det ut fra stillingens nivå er snakk om en stilling av særlig offentlig interesse, hvor det stilles høye krav til de aktuelle søkerens behov for unntak fra offentlig søkerliste.

Ombudet har tidligere lagt til grunn at terskelen for å unnta søkeres navn fra offentligheten i utgangspunktet heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse, jf. uttalelse herfra 27. januar 2021 (SOM-2020-4148) og årsmeldingen for 2001 s. 98 (SOMB-2001-12). I slike tilfeller er man i kjerneområdet for hensynene bak hovedregelen om offentlige søkerlister. Dersom det knytter seg slik interesse til stillingen, skal det som hovedregel foreligge særlige grunner for å ta anmodningen til følge.

Om kravet til særlige grunner står det i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 148:

«At det skal særlege grunnar til for å ta ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista til følgje, inneber at det generelle ubehaget ein søkjar vil kunne oppleve ved at det blir kjent at han har søkt ei stilling, ikkje vil vere nok. For at ei slik oppmoding skal kunne takast til følgje, må det liggje føre spesielle omstende og påvisast at innsyn vil kunne føre til meir konkrete skadar eller ulemper. Til dømes vil det kunne vere grunnlag for å gjere unntak for ein søkjar som er sjølvstendig næringsdrivande, og som risikerer redusert kundetilgang dersom det blir kjent at det er fare for at vedkommande kan komme til å leggje ned verksemda.»

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova G-2009-419, s. 152 er også søkere som er ledere i offentlig sektor omtalt:

«For leiingar i offentlig sektor kan det òg vere grunnlag for å ta til følgje oppmodingar om ikkje å føre namnet opp på den offentlege søkjarlista, til dømes der verksemda vedkomande leier er under omstilling eller omorganisering, slik at det kan skape ekstra uro dersom det blir kjent at leiaren søker ny stilling.»

Departementet har begrunnet de fire unntakene fra den offentlige søkerlisten med at disse søkerne på søknadstidspunktet ledet arbeidsplasser i omstillings- eller omorganiseringsprosesser. Dette er forhold som i enkelte situasjoner kan begrunne unntak fra en offentlig søkerliste. Det er imidlertid ingen automatikk i dette. Hensynene som taler for unntak må i tilfelle begrunnes nærmere og avveies mot behovet for offentlighet. Vurderingen av hvorvidt en søkers navn kan unntas offentlighet må gjøres konkret for hver enkelt søker. Det skal ved vurderingen legges vekt på interessen allmenheten har i innsyn i saken, rekrutteringshensyn og personvernens hensyn, jf. ovennevnte Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 148. Ombudet har flere ganger uttalt at forvaltningen må foreta en selvstendig vurdering av de argumenter og behov den enkelte søker anfører, se blant annet ombudets uttalelser 21. mars 2016 (SOM-2015-1740) og 5. februar 2015 (SOM-2014-1882).

Helse- og omsorgsdepartementet har i denne saken ikke foretatt en konkret vurdering av om de omstillings- og omorganiseringsprosessene som søkerne har vist til er av en slik art at de tilsier unntak fra den offentlige søkerlisten. Departementet har i sin begrunnelse heller ikke vist til noen hensyn som taler for offentliggjøring. Det er derfor vanskelig å se at departementet har foretatt en tilstrekkelig konkret avveining mellom hensynene som taler for unntak og det særskilte behovet for offentlighet som oppstår ved tilsettingsprosess til en lederstilling.

Til dette kommer det at begrunnelsene som søkerne har gitt for å bli unntatt offentlighet er forholdsvis knappe. Særlig var begrunnelsen til søker nr. 11 svært kortfattet. Ombudet er enig med departementet i at denne begrunnelsen ikke var tilstrekkelig til at departementet kunne ta stilling til om det var grunnlag for å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Dersom forvaltningsorganet finner at begrunnelsen som en søker har gitt ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om søkeren kan unntas offentlighet, plikter organet å ta skritt for å sørge for sakens opplysning, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd. Ombudet har i uttalelse SOM-2015-1740 uttalt at «[s]elv om det er søkeren som er nærmest til å opplyse grunnen til at vedkommende anmoder om unntak, tilsier hensynet til god rekruttering at helseforetaket burde etterspurt en nærmere begrunnelse for de tilfellene der det ikke var gitt».

Når det gjelder merinnsyn, har departementet opplyst at det ble foretatt en vurdering etter offentleglova § 11 i forbindelse med vurderingen av om søkerne skulle bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Departementet bes merke seg at merinnsynsvurderingen må foretas ved behandlingen av de enkelte innsynskrav. Det er ikke tilstrekkelig å kun vise til at en slik vurdering er gjort på et tidligere tidspunkt, særlig da behovet for unntak og offentlighet kan endre seg over tid.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at departementets begrunnelse for å unnta navnene fra den offentlige søkerlisten ikke er tilstrekkelig, jf. offentleglova § 25. Videre har ombudet kommet til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17, og at departementet ikke har foretatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11. Det kreves særlige grunner for å unnta en søker fra søkerlisten til en lederstilling, og det må foretas en konkret avveining av behovet for unntak opp mot behovet for offentlighet for den enkelte søker. I denne saken har departementet ikke i tilstrekkelig grad konkretisert de særlige grunnene som kan begrunne unntak fra den offentlige søkerlisten eller vurdert momentene som taler for offentlighet.

Departementet bes merke seg ombudets merknader i denne saken og legge disse til grunn ved fremtidige vurderinger av unntak fra offentlige søkerlister.

4.2.2022 (2021/49332)